

【党建热点】

“村改居”社区党组织功能“适应性”再造研究*

——基于18个“村改居”社区的调查

黎明泽

摘要:在城镇化快速推进的过程中,一些“村改居”社区党组织出现领导核心功能衰退、政治功能削减、经济功能退化、服务功能弱化等问题。产生这些问题的主要原因有:“村改居”社区组织形态特殊而党组织地位边缘化、角色模糊化,治理结构调整而党组织嵌入制度缺失,权力秩序重构而党组织权力式微。应从制度维度、资源维度、自身维度考量,对社区党组织功能进行“适应性”再造,恢复并提升其功能。

关键词:“村改居”;社区党组织;功能

中图分类号:D267

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)05-0025-07

随着新型城镇化的不断推进,一些城郊村逐渐变为“城中村”,并在新一轮又一轮的“撤村改居”运动中转换为“村改居”社区。“村改居”社区虽然名义上是城镇社区,但是由于改制时间普遍不长,加上自身在历史人文、治理理念、治理模式等方面与城镇社区有所区别,实际上属于农村社区向城镇社区过渡的一种特殊形态。相比传统农村社区,它在组织形态、治理体制等方面具有一定的城镇社区特征;相比成熟的城镇社区,它在人口素质、文化历史、交往关系、集体经济等方面又延续一定的农村社区特质,是“‘城社会’物理特征显著,‘乡社会’社会遗留突出的混合样态”^①。从这个意义上理解,“村改居”社区作为农村社区向城镇社区转型的“过渡场域”,俨然是中国新型城镇化宏大叙事中的一道特殊“实体场景”^②。在治理制度、治理结构、治理机制乃至治理方式都发生变换的情况下,作为领导核心的党组织当然也面临着功能转型的问题。如何转型?“解体”^③和“延续”^④是两种带有分野取向的代表性观点。大量研究表明,“村改居”社区出现的种种不适

应问题,不仅是居民参与被动化、自治组织边缘化、治理理念滞后化、集体经济产权模糊化等表象性问题,而且和社区党组织的功能定位不准、作用发挥不佳等“功能障碍”紧密相关。如果这种“功能障碍”得不到及时消除,不能建立定位准确、发挥到位的功能体系,就不仅无法消解社区改制的阵痛,而且可能诱发社区紊乱,甚至可能引发人们对“村改居”制度合理性的怀疑。因此,本文认为,“村改居”社区党组织功能既不能机械化“解体”,也不宜简单化“延续”,而应进行“适应性”再造。那么,在新的治理制度、治理结构和治理模式下,“村改居”社区党组织功能的实践样态如何?为何需要“适应性”再造?如何再造?这些正是本文力图探讨的问题。

一、“村改居”社区党组织“功能障碍”的实践样态

发达地区“村改居”启动较早,相关制度变迁和结构重组较为剧烈。因此,选取发达地区的“村改居”社区进行研究,具有较强的前沿性和代表性。本文采用的主要资料来自2014年9月至2019年6

收稿日期:2020-03-01

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“乡村振兴战略背景下村级党组织组织力提升研究”(19BDJ009)。

作者简介:黎明泽,男,中共广州市委党校党史党建教研部副主任、副教授,华南师范大学兼职硕士生导师(广州 510070)。

月笔者所在课题组对上海、浙江、江苏、广东等地 18 个“村改居”社区的实地调研。调研结果表明,在国家力量和社会力量不断扩张的情况下,一些“村改居”社区党组织出现了一定程度的“功能障碍”,具体表现在以下四个方面。

1. 领导核心功能衰退

一是社区事务话语权不足。“村改居”社区从传统村落转型而来,大部分还保留着基于血缘、宗族等初级关系而形成的社会结构和治理结构。即便是实行“政社分离”“政企分离”,不少“村改居”社区本质上依然是“多合一”的治理体制。比如 D 市,2013 年起就开始实行“村改居”社区的党工委、居委会、股份合作公司“三套机构、一套人马、交叉任职”的管理模式,党工委书记兼任居委会主任和股份合作公司董事长。这种治理体制在制度设计上看起来似乎便于党组织发挥领导核心作用,但实际上,党组织在社区实务中的话语权严重不足。在调研过程中,当被问及“您认为目前党组织事实上是不是社区的领导核心”时,53.0%的人认为“是”,21.1%的人认为“不是”,还有 25.8%的人表示“说不清楚”。对于“谁是社区的‘一把手’”的认知,56.5%的人认为是股份合作公司董事长,19.2%的人认为是居委会主任,24.3%的人认为是党组织书记。访谈中发现,许多社区居民看重的不是社区党组织书记的身份,而是股份合作公司董事长的身份,社区党组织书记的身份带有强烈的“影子”味道。LZ 社区居民陈某说:“社区党委书记是管党内的事务的,股份合作公司董事长是管集体资产的,社区的党组织能有什么事呢,我们的物业出租、社区环境、股东分红才是更重要的。”有的地区社区党组织书记和股份公司董事长分设,在涉及集体资产处置、城市更新项目的申报等方面,社区党组织更成为“靠边站”的角色。

二是社区资源支配权欠缺。《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》明确要求确保社区党组织有资源有能力为群众服务。“资源”从哪里来?不仅需要上级部门的支持,还需要社区自身资源的统筹。与计划经济时代社区党组织及转制之前村委会几乎独揽资源不同,“村改居”社区党组织的功能发挥必须充分考虑资源分散、治理主体多元化的态势。作为“村改居”社区经济社会发展的领导核心,村级党组织必须具备整合农村各种治理资源的能力,有效协调各种治理主体参与到社区发展当

中来。调研发现,不少“村改居”社区党组织整合协调各种治理主体的情况不容乐观。有访谈对象指出:“现在基本上都是党支部、居民委员会和股份合作公司‘三足鼎立’,关系好的话还好,如果关系不好,‘三足鼎立’就会变为‘三足对垒’。”(BG 社区居民姚某,64 岁)这在一定程度上反映出“村改居”社区党组织在整合“三足”关系中的无奈。除了这三大主体,近几年社会工作机构、物业管理公司、社区兴趣组织等各种社会治理主体像雨后春笋般不断涌现,“村改居”社区党组织不再是居民利益诉求表达的唯一对象。在统筹社区各类组织加强社区治理方面协调能力的不足,在一定程度上反映了“村改居”社区党组织功能的“失位”。

三是社区发展决策权式微。与计划经济时代党组织全权负责村里大小事务决策不同,目前集体经济组织的股东大会基本上掌握了“村改居”社区发展尤其是经济发展重大事项的决策权,居委会实际上担负着“执行机构”的角色。S 市 N 街道实行“村改居”社区党组织书记和股份合作公司董事长分设,但社区党组织书记通过法定程序兼任集体资产管理委员会主任,涉及集体资产重大事项的决策必须经过书记签字方能生效,这就从制度上保证了社区党组织书记在社区重大事项决策中的最终否决权,从而较好地实现了党组织在社区重大事项决策中的角色“嵌入”。同样是该街道,有的“村改居”社区却没有采用这一模式,即党组织书记和董事长分设,社区党组织书记担任专职党组织书记,不兼任集资委主任。在这种模式下,党组织在社区重大事项决策中就出现了“隐身”的情况。究竟谁是社区重大事项的最终决定者,人们的认识不尽一致,49.1%的调查对象认为是股东大会,另有 23.4%的人认为是党组织,还有 27.5%的人认为是居委会。有人一针见血地指出:“你看换届选举时是党组织书记竞争激烈、居委会主任竞争激烈还是股份合作公司董事长竞争激烈,就知道谁说了算啦。”这从一个侧面反映出社区党组织决策权的衰落。

2. 政治功能削减

一是政治引领功能淡化。改革开放以来,社会结构变动剧烈、多元文化思潮涌起,都给社会发展带来强烈的冲击。特别是近年来随着网络信息技术的发展,大量新媒体不断涌现,给基层党组织的政治引领功能发挥带来很大挑战。对于“村改居”社区党

组织而言,由于受域外文化、城市文化强烈辐射,这种冲击尤为明显。与此同时,有的“村改居”社区党组织有关负责同志的工作理念、工作方式、工作方法与时展相比显得滞后,导致社区党组织政治功能出现一定的淡化趋势。比如,对意识形态新形势、新特征把握不足,对意识形态领域斗争的复杂性、尖锐性认识不深刻;在宣传贯彻落实党的基本理论、基本路线、基本方略和上级党组织各项决策方面,方法陈旧落后;党内政治生活质量欠佳;等等。还有人错误地认为:“村里最重要的事情是股东和村民的经济利益问题,基层党组织如果说要发挥作用,最重要的是怎么带领大家发家致富。”(YL社区居民卢某,40岁)从种种情况来看,一些“村改居”社区党组织存在的政治引领功能淡化问题值得警惕。

二是政治组织功能弱化。在“村改居”社区,政治组织功能体现为把广大党员和群众组织起来,贯彻中央和地方的决策部署,形成心往一处想、劲往一处使的良好局面。由于自身领导能力不足、权威消解等原因,一些“村改居”社区党组织政治组织功能发挥不甚理想。比如,在开展党内政治生活方面,党员参加“三会一课”等组织生活本来是党员的义务,但在访谈中有人反映:“过去开支部大会给50块误工补贴,大家还愿意来,现在不让发补贴了,有的党员三请四请才很不情愿地来。”在组织和发动群众方面,有的“村改居”社区党组织将这一功能主动“让渡”于社区居委会,认为组织和发动群众贯彻落实上级决策部署、参与社区建设是“事务性”工作,而非“政治性”工作。以上情况在一定程度上反映了部分“村改居”社区党组织政治组织功能弱化的现实。

三是政治监督功能虚化。《中国共产党党内监督条例》在明确基层党组织的监督职责的同时,把政治监督纳入监督的范畴。作为党在基层的重要组织形态之一,“村改居”社区党组织履行政治监督功能责无旁贷。但调研发现,一些“村改居”社区党组织在发挥政治监督功能方面存在“缺位”“错位”和“不到位”的情况,政治监督更多地停留在文字层面。在“缺位”方面,有的“村改居”社区党组织在社区居委会特别是股份合作公司董事会、监事会等换届选举活动中,对有的参选人拉帮结派干涉选举、宗族家族势力干预选举、请客送礼影响选举、违规干预选举行为由“地上”转入“地下”等情况存在监督“失

察”的情况。在“错位”方面,有的“村改居”社区党组织对社区发展、社区事务的一般性监督关注较多,而对政治性监督关注较少;有的对社区重大事项决策监督较多,但对党员能不能发挥先锋模范带头作用监督较少。在“不到位”方面,主要体现在贯彻落实党中央重大决策部署、同党中央保持高度一致、对党忠诚等方面监督不到位。有的党组织书记把主要精力放在关注党员是否违反治安管理处罚法、是否违反计划生育政策等方面,而对党员在政治方向、政治立场、言论行动等方面的表现缺乏足够的关注和监督。

3. 经济功能退化

一是领导经济发展角色过度“退让”。伴随着“村改居”的进程,不仅是社区治理结构发生深刻变革,集体产权制度也相应发生向现代企业制度的改革。在新的治理结构中,原来村党支部直接支配人、财、物等重要资源的领导地位、功能也发生改变,社区居委会、股份合作公司的地位、职责等也有别于传统农村社区的规定。在这种转换过程中,个别“村改居”社区党组织负责人简单地以为,这是一种明确分工、互不干涉的治理格局;居委会属居民自治组织,履行社区治理功能;股份合作公司实行董事会或理事会制度,独立负责集体经济运营;社区党组织完全从集体经济发展和社区事务管理中“脱身”出来,专注于党的建设。在这样一种理解下,党组织自身在领导经济发展中的角色无疑是过度“退让”了。在实际运行中,社区发展重大事项往往由社区居委会决策,集体经济发展重大决策则交由股份合作公司董事会或理事会独立完成,党组织的地位自然会边缘化。

二是领导经济发展缺乏制度支持。《中国共产党支部工作条例(试行)》规定了农村党支部的“全面领导”职责,《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》也明确规定社区党组织对社区内有关重要事项决定、资金使用等,要发挥社区党组织的主导作用。但在具体运作层面,社区党组织如何领导社区发展,如何发挥社区党组织在社区内有关重要事项决定、资金使用等方面的主导作用,相关制度支撑仍不够。“村改居”后,各地的相关文件规定了社区党组织、居委会、股份合作公司的权责关系,但相关法律法规对集体经济组织、党组织、自治组织这“三驾马车”的关系界定得不够明确,导致各地的做

法如“八仙过海、各显神通”，怎么方便怎么来。比如，有的地方规定党组织书记兼任股份合作公司董事长（理事长）；有的地方实行社区党组织书记、居委会主任和股份合作公司董事长（理事长）“一肩挑”；有的地方实行党组织书记、居委会主任、股份合作公司董事长（理事长）互不兼任。有的股份合作公司董事长自以为掌握经济发展“大权”，就可以不服从社区党组织领导。个别“村改居”社区甚至一度出现股份合作组织拒不承担党组织活动经费、停发党组织书记工资津贴的极端事例。

三是领导经济发展缺乏能力支撑。经过近两次的“两委”换届，城乡社区党组织班子成员的结构普遍优化。但综合来看，仍存在一些问题。调查数据显示，51.3%的群众认为社区党组织领导经济发展的能力“一般”，认为“非常强”和“比较强”的分别只占 12.2%、27.4%。多数“村改居”社区党组织班子成员没有接受过系统的相关知识培训，社区建设、社区发展、社区管理、公共服务等所需要的基本理论知识较为欠缺。不少“村改居”社区集体经济组织可持续力不强，农村集体经济发展基本上是以物业经济为主，主要靠土地、厂房、商铺等租金收入。受土地资源日益稀缺、产业结构调整等因素影响，这种发展模式难以为继，集体经济组织发展缺乏后劲，但是对于如何转型升级、扩量提质，很少有党组织书记会主动进行战略性谋划。特别是经济较为落后的“村改居”集体经济组织没有独立的班子、独立的账户、独立的办公场所，大部分集体经济组织缺少资源、资产，集体收入十分薄弱，集体经济组织绝大多数是“空壳”。这些情况的出现，当然和所在区位、自然资源等因素紧密相关，但和党组织班子领导集体经济发展的能力不足也不无关系。

4. 服务功能弱化

一是各职能部门服务下沉而党组织自身能力欠缺。在目前的体制机制设计下，卫健、人社、民政、公安、住建、工商等部门从各自职能出发，向“村改居”社区下沉不同的站所、服务中心等，社区的机构越来越多。调研发现，D 社区挂了全国文化信息资源共享工程基层服务点、党群连心办公室、省党员干部远程教育大型户外示范站点、妇女之家示范点、社会综合治理办公室、综治信访维稳工作站、党员远程教育终端接收点等 34 块牌子。在新形势下，“村改居”社区党组织在统筹协调好与这些站所（中心）的关

系方面，能力显得有些捉襟见肘。

二是服务任务繁重而人员资金短缺。调研发现，绝大多数挂牌设站所（中心）的部门都不向社区派驻人员、不下拨经费，几乎所有的工作都由社区干部承担，有的“两委”干部一人兼 10 多项职务，社区只能用集体经济组织收入来弥补缺口。近几年不少“村改居”社区集体经济因结构单一、产业链低端等问题，当遭遇外部不利因素影响时，出现了发展动力不足、发展速度慢的情况，甚至有一些出现下滑趋势。以 GS 社区为例，2015 年村集体经济收入为 4000 多万元，2016 年下降到 3000 多万元。而社区的开支，除了工作人员工资、股民分红、补贴村民社保教育费用、为老年人和特困人员提供生活补贴，还要承担道路、学校等公共设施建设、维护、管理的费用，经济压力很大。与此同时，随着社会的发展进步，人们的服务需求越来越多元化、精细化、专业化。除一般的审批、盖章、收费、户口迁移、就业低保等传统项目以外，健康知识讲座、心理咨询、法制维权、生活服务等服务需求也十分迫切。在这种情况下，不少“村改居”社区党组织常常面临“巧妇难为无米之炊”的困境。

三是“政经分离”而社区发展投入不足。“村改居”不仅体现为农村户口变更为居民户口、村委会改为居委会这两个表象，也不仅体现为“政商分离”后带来的社区治理结构的重构，更体现为转型后集体经济组织职责如何定位、市政基础设施建设和管理经费的投入如何保障、“农转居”人口如何享受与城市居民同样的公共服务等深层次问题。按理说，既然已经由村改居，“村改居”社区和社区居民应该享受到与一般社区和社区居民同等的资源投入和公共服务，但实际情况离这一目标还差得很远。不少“村改居”社区在改制后，更多的只是名称的改变，实际管理体制和运行机制依然沿用以往的村级管理逻辑，外来的资源投入和公共服务提供仍不乐观。比如 Z 市的 127 个居委会中，有 57 个仍执行旧时的“村委会”管理体制。社区居民教育、治安、社区建设、卫生健康等各项社会事务，社区各类基本公共服务的运行经费、社区居民的社会保险金以及“两委”委员的工资依然由集体经济组织承担。“生活垃圾处理，钱还是要村里出啊，而且由镇里统一拉走，我们出的钱更多，每年多出十几万。治安也是社区自己负责，工作人员工资、巡逻油费、摄像头维护等开

支非常大。”(GS社区党委书记,43岁)这种情况不仅不利于集体经济的发展和党组织功能的实现,而且会对“村改居”制度的前景带来冲击。

二、“村改居”社区党组织“功能障碍”的原因追溯

部分“村改居”社区党组织之所以出现“功能障碍”,根本原因在于党组织功能再造的“延滞性”与制度变迁及社区结构重组的“急剧性”之间产生了矛盾。具体来说,主要原因有以下几个方面。

1. 组织形态特殊而党组织地位边缘化、角色模糊化

“村改居”社区是一种区别于城市社区和农村社区的特殊组织形态,其空间形态的“城市性”、资源投入的“强自主性”、社会关系的“半熟人化”、产业结构的“非农化”等特征,都决定了其不可能简单套用城市社区或农村社区的治理制度或模式。在顶层设计上,《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》等法律并没有对“村改居”这一特殊形态作出制度安排。《中国共产党支部工作条例(试行)》《中国共产党农村基层组织工作条例》《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》等党内法规也没有对“村改居”社区党组织的职责作出明确规定。在实践中,“村改居”社区党组织既不拥有居委会的自治权,对股份合作公司也没有领导决策及实施监督的权力。当前,“村改居”社区普遍实行党组织书记和居委会主任“一肩挑”和“两委”成员高度“交叉任职”,有的甚至实行党组织书记、居委会主任和股份合作公司董事长“一肩挑”,这种安排本来意图强化党组织的领导功能,但实际上并没有从根本上改变社区党组织“地位弱化”和“角色边缘化”的状况。“跟着党支部,不如靠近个体户”,社区党组织在居民心中的地位,还不如一些致富能手。另外,一些地方的宗族势力成为“村改居”社区治理的一股“非制度化”力量,也给社区党组织地位带来一定的负面影响。在治理制度已经城镇化而运行机制仍保持乡土性的情况下,“村改居”党组织的地位边缘化或角色模糊化对其功能发挥产生抵消作用。

2. 治理结构调整而党组织嵌入制度缺失

在传统农村社区当中,虽然存在村级党组织、村委会以及集体经济组织等重要主体,但在具体运行当中,村委会基本上处于主导地位,村级党组织成为

村委会的依附组织,集体经济组织也基本上由村委会把持。在这一模式下,农村社区俨然处于村委会的一元统治之下。“村改居”以后,集体经济组织独立出来,村委会的经济职能逐渐让渡于集体经济组织,村委会专注于公共治理和公共服务。在这一过程中,原农村社区经历了从几乎是村委会的“一元治理”结构到包括社区党组织、居委会、集体经济组织、监事会及其他各种组织在内的多元结构的转换。这些“重构”或“转型”而来的多元化组织以及“延续”下来的宗族力量乃至“异质性”特征明显的居民个体,构筑了“村改居”社区复杂的关系网络。各种治理主体之间的相互关系发生了变化,不同治理主体的职责有所不同。在居民随着“城市性”的不断增长而利益诉求更加多元化的情况下,作为领导核心的党组织采取何种社区治理方式,是“悬浮治理”^⑤还是“嵌入治理”,是统揽式治理还是协同式治理,都是亟待解决的问题。笔者在调研中发现,虽然一些“村改居”社区在党组织介入重大事项决策方面有自己的“土规定”,但全国层面的制度设计仍为空白,总体上看,党组织在社区及村集体经济重大事项决策嵌入制度缺失的问题较为普遍。

3. 权力秩序重构而党组织权力式微

不管是自然界还是人类社会,均呈现一定的秩序特征,只不过在秩序的性质、结构以及强弱上存在差异。对于传统农村社区、转型社区、城市社区等不同类型的基层社区,其权力秩序结构有所不同。在“村改居”之后,其原有的权力秩序必然会经历从解构到重构的过程,在社区治理主体发生变化的情况下,这些治理主体之间的互动关系也发生相应的调整。在这种权力秩序结构中,社区党组织不再以“从属者”的角色出现,居委会不再是社区一切资源的统揽者和分配者,集体经济组织更专注于集体经济发展,新出现的监事会、物业管理企业、社会组织等治理主体也依据其角色和功能定位参与到社区公共事务中。社区党组织的社区领导权、居委会的居民自治权、集体经济组织的经济发展权、物业管理企业的物业管理权、社会组织的服务提供权等共同构成“村改居”社区的新型权力秩序。虽然社区权力秩序发生了重构,但党组织的权力并没有得到“应然”的赋予,其对其他组织的统筹权、对社区资源的协调和分配权、重大事项决策话语权等并未得到彰显。

三、“村改居”社区党组织功能“适应性”再造的有效路径

“村改居”不是制度的简单更替,而是一种涉及治理理念、治理体制、治理方式的整体性变革,必然要求各治理主体的功能及时进行“适应性”再造。党组织作为领导核心,其功能的“适应性”再造尤为迫切。在新型城镇化背景下,“村改居”社区可以从以下三个维度进行考量,对“村改居”社区党组织功能进行“适应性”再造,不断强化其领导核心功能、政治功能、领导经济发展功能、领导公共服务功能和社会整合功能,建构党组织引领“村改居”社区治理的良性机制,减轻社区改制的政治成本、制度成本和社会成本。

1. 制度维度:强化“村改居”社区党组织功能实现的法理依据

目前我国关于城市社区和农村党组织工作的制度文件重申了城市社区党组织和农村社区党组织的职责,但对于名义为“居”而实际为“村”的“村改居”社区却缺乏相关规定。“村改居”社区虽然是一种带有过渡性质的社区形态,但过渡的时间将是十分漫长的,在相当长的时间内,这一社区形态仍然会大量存在。鉴于此,应根据《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》《中国共产党农村基层组织工作条例》等党内法规的基本精神,进一步完善法律法规,强化党组织功能实现的法理依据。一是明确提出构建党组织对“村改居”社区各类组织全面领导的体制机制,构建“一核多元”治理体系。主要是确立以党组织为领导核心、自治组织为主体、社区服务站为平台、集体经济组织为支撑、社会组织等为补充的组织体系,党组织在社区组织体系中居于领导核心地位,统率其他各类组织,建立健全充满活力的基层群众性自治机制。二是明确党组织领导社区重大事项决策的合法性程序。涉及社区建设、社区发展、居民自治章程、村规民约、集体经济发展等的重大事项决策,须在党组织的领导下进行,并在决策程序中通过“角色嵌入”的制度化,保障党组织领导功能的实现。

2. 资源维度:实现“村改居”社区党组织的有效赋权

“村改居”社区党组织要发挥好自身功能,需要各种条件保障和资源支撑,不能做“无米之炊”。一

是建立社区行政事务准入机制。应厘清基层政府和居委会的职责界限,切实减轻居委会的行政负担,建立社区行政事务准入机制,加快“村改居”社区的“去行政化”转型,为“村改居”社区党组织更好发挥功能“减负”“增能”。应以市一级政府部门为主导,系统梳理下放到“村改居”社区的事权,制定完善“村改居”社区的工作任务减负清单,规范“村改居”社区自治组织依法自治事项、依法协助政府开展工作的主要事项等。对于“村改居”社区承担的政府有关部门下放的事权,尽可能地通过政府购买服务的方式开展服务,切实解决长期以来困扰基层的“千条线、一根针”的问题。同时,建立社区行政事务准入审批制度。对于各种“村改居”社区新增工作事项,应建立一定的“拦截机制”,明确审批程序,只有通过程序审批下沉的事项方能落到社区。二是完善资源投入保障机制。“村改居”的集体经济一般具有较强的经济实力,过去社区公共设施建设维护以及公共事业投入主要由集体经济承担,短期内改由政府财政全盘接管不符合现实。建议采用分步走、逐步过渡的方案,逐步解决“村改居”社区基本公共服务均等化问题。设定一定的过渡期,在过渡期内,“村改居”社区基本公共服务由政府财政和集体经济组织共同承担,其中的比例分成根据集体经济组织的经济实力进行合理确定,政府财政承担的比例应逐年提高,具体变动比例根据实际情况通过科学测算而定。过渡期结束后,政府应承担“村改居”社区基本公共服务的全部供给,并实现与纯城市社区居民的均等化。在完全实现转型的“村改居”社区,政府应坚持一视同仁,按一般城市社区的标准提供公共服务和各种资源的投入保障。三是健全共建共享共融机制。党组织在“村改居”社区中不是孤立的主体,而是和社区其他组织、个人发生密切的联系。推动“村改居”社区党组织功能再生产,既要理顺社区组织体系和治理结构,又要明确区域内各种主体参与社区治理的权责和义务。应坚持“共驻共建共享”的理念,以社区的区域化党建为依托,健全“一体化”共建工作机制,完善“共享化”资源整合机制,创新“共融式”联动机制。

3. 自身维度:提升“村改居”社区党组织的组织力

打铁还需自身硬。习近平总书记在全国组织工作会议上指出:“要以提升组织力为重点,突出政治

功能,健全基层组织,优化组织设置,理顺隶属关系,创新活动方式,扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖。”^⑥实现“村改居”社区党组织功能转型,从根本上要靠完善自身建设机制,不断提升自身组织力,推动“村改居”社区党的建设全面进步全面过硬。一是统一规范集体经济组织党组织设置模式。中国共产党的基层组织体系一直是独具特色的。由于组织禀赋和政治使命的要求,执政党运用基层组织嵌入社会的方式,获得强大的动员和组织力量。^⑦要严格按照党组织设置的规范化要求,全面理顺“村改居”社区党组织体系。特别是对于集体经济组织来说,应根据股东中正式党员人数情况,根据“应建尽建”的原则,推动具备单独成立党组织条件的集体经济组织成立党组织。成立党组织后,推行社区党组织书记兼任集体经济组织党组织书记,并通过合法性程序由党组织书记担任董事长,实现党对集体经济组织的领导。二是切实提高社区党组织班子的执政能力。应根据“村改居”社区工作对象复杂化、利益诉求多元化的实际,不断提升“村改居”社区党组织领导经济发展、服务居民群众的能力。尤其要从夯实党的执政根基的高度,把政治属性这一根本属性鲜明地凸显出来,把政治功能这一首要功能发挥出来,为“村改居”社区党组织提升执政能力提供全方位“营养来源”。三是加快党建工作模式的现代化

转型。应根据改制后的形势、任务、要求的变化,加快农村基层党组织向城市基层党组织的角色转换,在工作理念、工作对象、工作内容乃至工作方式等方面主动调适,实现从传统到现代的模式转型。比如在工作理念方面,加快从封闭集中向开放民主转变;在工作对象方面,加快从户籍人口向常住人口全覆盖转变;在工作内容上,加快从过于注重单一的服务向整体领导转变;在工作方式上,加快从偏重于礼治向更加注重法治转变。

注释

- ①马光川、林聚任:《分割与整合:“村改居”的制度困境及未来》,《山东社会科学》2015年第9期。②蓝宇蕴:《转型社区的“总体性”组织及其破解》,《学术研究》2016年第11期。③李昌平:《对“撤村并居”“农民上楼”的系统思考》,《中国党政干部论坛》2011年第3期。④田鹏、陈绍军:《论“村改居”后村委会的功能嬗变》,《湖北社会科学》2015年第7期;邱国良:《多元与权威:农村社区转型与居民信任》,《国家行政学院学报》2014年第6期。⑤周飞舟在《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》(《社会学研究》2006年第3期)一文中提出了“‘悬浮型’政权”的概念。受其启发,本文提出“悬浮治理”一词,意为“村改居”社区党组织“悬浮”于社区治理体系之外而难以真正发挥作用的状态。⑥习近平:《在全国组织工作会议上的讲话》,人民出版社,2018年,第13—14页。⑦彭勃、邵春霞:《组织嵌入与功能调适:执政党基层组织研究》,《上海行政学院学报》2012年第2期。

责任编辑:浩森 文武

A Study on the "Adaptability" of Reconstruction of the Function of the Party Organization in the "Village to Residence" Community

— Based on the Survey of 18 "Village to Residence" Communities

Li Mingze

Abstract: In the process of rapid urbanization, some community Party organizations of "village to residence" encountered problems such as the decline of core leadership functions, the reduction of political functions, the degradation of economic functions and the weakening of service functions. The main reasons for these problems are: the "village to residence" community organization form is special, the Party organization status is marginalized, the role is blurred, the governance structure adjustment and the Party organization embedded system is missing, the power order reconstruction and the Party organization power is small. The function of the community Party organization should be reconstructed adaptively from the perspective of system dimension, resource dimension and self-dimension.

Key words: "village to residence"; community Party organization; function